



## O CONTROLE EXTERNO DO PODER JUDICIÁRIO: LIMITES E POSSIBILIDADES DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

### CONTROL OF FOREIGN COURTS: LIMITS AND POSSIBILITIES OF THE NATIONAL COUNCIL OF JUSTICE

Edith Maria Barbosa Ramos<sup>1</sup>

Isadora Moraes Diniz<sup>2</sup>

#### RESUMO

O presente artigo teve por objetivo discutir o significado e o alcance do controle externo do Poder Judiciário, exercido pelo Conselho Nacional de Justiça. Para tanto, apresentou-se, inicialmente, o processo de aprovação e constituição desse órgão de controle, bem como os avanços e retrocessos nas discussões parlamentares que antecederam a Emenda Constitucional nº 45/2014. Destacaram-se as expectativas políticas e sociais de sua conformação, além da moldura institucional e das competências estabelecidas constitucionalmente. Por fim, abordou-se o sentido de transparência e publicidade que o CNJ trouxe para o Judiciário e como seus projetos e ações puderam representar um novo paradigma para as Instituições do Sistema de Justiça. Nesse artigo foi utilizado o método crítico explicativo, entendendo-se que o objeto pesquisado somente pode ser exposto depois de ser investigado e analisado criticamente em suas determinações essenciais. Como procedimentos técnicos enfatizou-se a pesquisa bibliográfica e documental.

**Palavras-chave:** Conselho nacional de justiça, Controle administrativo, Controle disciplinar.

#### ABSTRACT

This article aimed to discuss the meaning and scope of external control of the judiciary, exercised by the National Council of Justice. To this end, it presented initially, the approval process and constitution of this body control, as well as the advances and setbacks in parliamentary discussions leading up to the Constitutional Amendment 45/2014. The stood out political and social expectations of its conformation in addition to the institutional framework and the powers provided for constitutionally. Finally, he approached the sense of transparency and publicity that the CNJ brought to the judiciary and how its projects and actions might represent a new paradigm for the institutions of the justice system. In this article was used explanatory critical method, it being understood that the object to be investigated can only be investigated exposed after and critically analyzed in its essential determinations. As technical procedures emphasized the bibliographical and documentary research.

**Keywords:** National council of justice, Administrative control, Disciplinary control

<sup>1</sup> Pós-Doutorada em Direito Sanitário pela Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ, Distrito Federal, (Brasil). Professora pela Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Maranhão, (Brasil). **E-mail:** edithramosadv@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Mestrada em Direito e Instituições do Sistema de Justiça pela Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Maranhão, (Brasil). **E-mail:** isadoramdiniz@hotmail.com



## 1 INTRODUÇÃO

A criação do Conselho Nacional insere-se num debate em nível internacional. Na década de 90 do século passado, o Banco Mundial realizou uma série de estudos sobre os sistemas de justiça da América Latina<sup>3</sup> a fim de detectar os problemas existentes e propor soluções, sendo que uma das recomendações feitas pelo organismo internacional foi a criação de um órgão de controle externo do Poder Judiciário, os chamados conselhos judiciais.

Na América Latina estes conselhos caracterizam-se pelo exercício, em geral, de uma função eminentemente disciplinar, uma vez que o Banco Mundial entende que um sistema disciplinar eficiente é essencial para a manutenção da qualidade do Judiciário. O Documento Técnico nº 319 - “O Setor Judiciário na América Latina e no Caribe identificou que esses conselhos devem ter competências relacionadas à administração das cortes, a avaliação de recursos humanos e de fiscalização do procedimento individual e dos órgãos colegiados. Para que isso ocorra de forma adequada a composição desses conselhos deve garantir a participação de membros do judiciário, de órgão profissionais de advogados, de cidadãos e de membros do Executivo, podendo ser presididos por um magistrado. No entanto, o mais importante é que sejam independentes e não estejam em campanha para qualquer cargo eletivo (DAKOLIAS, 1996).

Assim, durante as últimas décadas, o Banco Mundial elaborou estudos e ofereceu ajuda (financiamentos e assessoramento técnico), para que fossem instalados conselhos de justiça nos países da América Latina e do Caribe (PELEJA JÚNIOR, 2009, p. 94).

O objetivo do organismo foi atingido, pois passou a ser previsto conselhos no texto constitucional e/ou legal da Argentina, Bolívia, Equador, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá, Paraguai Peru e República Dominicana (PELEJA JÚNIOR, 2009, p. 94).

<sup>3</sup> Os estudos elaborados pelo Banco Mundial foram os seguintes: Documento Técnico nº 280 – “Reforma do Judiciário na América Latina e no Caribe”, em 1995; o Documento Técnico nº 319 – “O Setor Judiciário na América Latina e no Caribe – elementos para a reforma”, em 1996; o Relatório nº 19 – “O Estado num mundo em transformação”, em 1997; o livro *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, em 1998; e o Relatório nº 24 – “Instituições para o mercado”, em 2002.

No Brasil, o primeiro órgão de controle do Poder Judiciário foi instituído durante o regime militar com a Emenda Constitucional 7/77, que inseriu no art. 112 da Constituição Federal de 1967, o Conselho Nacional da Magistratura como órgão integrante do Poder Judiciário, prevista no art. 120 do texto constitucional (BRASIL, 1967, p. 4).

Não obstante, com a abertura do regime e a instauração de uma nova ordem constitucional, os anseios de eliminação dos traços do governo militar eram muito grandes, sendo, pois, o Conselho Nacional da Magistratura um elemento marcante do autoritarismo que imperou no Brasil entre as décadas de 60 e 80 do século XX. Por isso, na Constituição Federal de 1988 não foi previsto um órgão para o controle do Poder Judiciário.

Entretanto, a ausência de um conselho da magistratura no texto original da carta constitucional não significa que a criação de um órgão de controle externo do Poder Judiciário deixou de ser cogitada à época da promulgação da Carta de Outubro. Segundo Sampaio (2007, p. 241), o art. 151 do Projeto A de Constituição elaborado pela Comissão de Sistematização previa o Conselho Nacional de Justiça. Como órgão de controle da atividade administrativa e do desempenho dos deveres funcionais do Poder Judiciário e do Ministério Público. Entretanto, embora houvesse o apoio de personalidades como Nelson Jobim, Nilo Batista e Márcio Tomaz Bastos, diversos argumentos e pressões inviabilizaram sua inclusão no texto constitucional.

Além disso, os críticos acreditavam que a criação do “Conselhão” (como ficou conhecido) implicaria um esvaziamento da liberdade decisória dos julgadores (na medida em que as decisões sempre poderiam ser corrigidas por outro órgão), e, por conseguinte, afrontaria o próprio estado de direito, que tem como um dos fundamentos um Poder Judiciário forte, livre de pressões e de controle (MALUF, 2013), uma vez que somente assim poderia defender os direitos e garantias individuais e sociais.

Os magistrados agiram prontamente em sentido contrário à instituição de um órgão de controle, sempre enfatizando que este representaria uma ameaça à independência e autonomia do Poder Judiciário. Houve, por sua vez, uma intensa pressão da imprensa nacional. Diante disso, “[...] a Constituição de 1988 terminou por valorizar o pleno governo do Judiciário, como nunca acontecera antes, na simbologia de um momento de ruptura com as formas autoritárias do passado, especialmente as mais recentes” (SAMPAIO, 2007, p. 242).



Portanto, o Poder Judiciário, com a Constituição Federal de 1988, firmou-se como um Poder forte e independente – com uma série de garantias institucionais (autonomia funcional, administrativa e financeira) e específicas para seus membros (vitaliciedade, inamovibilidade, irredutibilidade de subsídios, dentre outras) –, não se submetendo a qualquer controle, a exceção, dos mecanismos de freios e contrapesos.

No entanto, ao longo dos anos, ficou evidente que os mecanismos de *checks and balances* eram insuficientes para a fiscalização do Poder Judiciário, na medida em que este foi se isolando da sociedade e dos demais Poderes, transformando-se em uma “caixa-preta” (conforme palavras do ex-Presidente Luís Inácio Lula da Silva), pelo fato de não acompanhar as mudanças sociais e se tornar cada vez mais anacrônico.

Esse anacronismo podia ser evidenciado, sobretudo, no que se refere aos problemas de controle administrativo e disciplinar. Antes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), cada tribunal, em razão da autonomia administrativa e orçamentária, era responsável por sua própria gestão, não havendo, assim, uma política administrativa unificada, o que dificultava o planejamento. Na verdade, no âmbito do Poder Judiciário, eram pouco difundidas as técnicas de boa gestão, circunstância que, somada com o *boom* da judicialização da vida social, foi responsável pela multiplicação do número de processos judiciais em tramitação, uma vez que, pela falta de planejamento, o número de decisões proferidas era muito menor do que o número de ações ajuizadas.

Por outro lado, o sistema disciplinar era marcado pelo corporativismo e falta de transparência. Muitos dos desvios de comportamento não eram punidos (em virtude da ausência de imparcialidade das corregedorias) e, quando havia sanções, não eram divulgadas. Segundo Maluf (2013, p. 15), “em decorrência dessa inação, houve uma perda significativa da credibilidade nas corregedorias judiciais e na própria lisura da prestação jurisdicional ante a impunidade de ilícitos funcionais graves ou na punição mais retórica do que prática”. Machado (2008, p. 62), do mesmo modo, afirma que as fragilidades e dificuldades enfrentadas pelo Poder Judiciário na prestação jurisdicional, célere e independente, incapaz de responder aos anseios sociais, acabou por justificar a chamada reforma do Judiciário.

Nesse contexto, aumentou a pressão social para a criação de um órgão de controle que tivesse como missão principal a moralização do Poder Judiciário em face dos desvios éticos

de seus integrantes, do mal institucional do corporativismo e do nepotismo, da leniência das corregedorias estaduais na punição de juízes etc. Fazia-se necessária a nacionalização do sistema disciplinar dos juízes, de modo a conferir-lhe mais eficiência na análise e responsabilização das condutas dos magistrados. Além disso, percebeu-se que o Poder Judiciário não se estruturou a fim de que pudesse suportar o aumento das demandas judiciais, sendo necessário o estabelecimento de novos mecanismos de gerenciamento dos processos.

Assim, em face à patente necessidade de reforma do Poder Judiciário, no ano de 1992, o Deputado Hélio Bicudo apresentou a Proposta de Emenda à Constituição nº 96/92, depois convertida em Proposta de Emenda Revisional. Esse documento tratava de diversos assuntos, dentre eles, a extinção da Justiça Federal de primeiro grau, da Justiça Militar e da representação classista na primeira instância da Justiça do Trabalho; a participação do Ministério Público nos concursos da magistratura e o fim da vitaliciedade no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal (SILVA, 2003, p. 74).

O presente artigo teve por objetivo discutir o significado e o alcance do controle externo do Poder Judiciário, exercido pelo Conselho Nacional de Justiça. Para tanto, apresentou-se, inicialmente, o processo de aprovação e constituição desse órgão de controle, bem como os avanços e retrocessos nas discussões parlamentares. Destacaram-se as expectativas políticas e sociais de sua conformação, além da moldura institucional e das competências estabelecidas pela Constituição Federal de 1988. Por fim, abordou-se o sentido de transparência e publicidade que o CNJ trouxe para o Judiciário e como seus projetos e ações representaram um novo paradigma para poder.

No presente artigo foi utilizado o método crítico explicativo, entendendo-se que o objeto pesquisado somente pode ser exposto depois de ser investigado e analisado criticamente em suas determinações essenciais. Como procedimentos técnicos enfatizou-se a pesquisa bibliográfica e documental.

## **2 O TEMA DO CONTROLE EXTERNO E O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**

O tema do controle externo foi levantado a partir do Projeto de Emenda Constitucional nº 112/95, de autoria do Deputado José Genuíno, não sendo, todavia aprovado (PELEJA JÚNIOR, 2009, p. 99). A PEC 96/02 foi arquivada em 2 de fevereiro de 1999 e



desarquivada vinte dias depois. Para Sampaio (2007, p. 242), “[...] foi naquele momento revisional, sob a forte defesa do deputado Néelson Jobim, que se voltou a pensar no controle externo, chegando a contar no relatório final da fracassada revisão”. Após o desarquivamento foram apresentadas quarenta e cinco emendas, sendo que quatorze delas versavam sobre o controle externo do Poder Judiciário (SAMPAIO, 2007).

O texto foi aprovado na Câmara em 2000. No Senado Federal a Reforma do Judiciário se apresentou como a PEC n. 29/00, sob a relatoria do Senador Bernardo Cabral, onde foi objeto de algumas emendas ao texto (SILVA, 2003). Finalmente, a Reforma do Poder Judiciário se concretizou em 30 de dezembro de 2004, com a aprovação da Emenda Constitucional n. 45/04. Essa reforma foi conduzida por dois objetivos principais: *i*) conferir celeridade aos processos judiciais e *ii*) estabelecer uma melhor *accountability* para o Poder Judiciário (TOMIO; ROBL FILHO, 2013), sendo a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) umas das principais inovações.

O CNJ, órgão com atribuições administrativas pertencente à estrutura do Poder Judiciário (CF, art.92), exsurgiu, no ordenamento brasileiro, como uma instituição responsável pelo controle da atuação administrativa e financeira do Poder e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes. O Conselho tem como função magna a racionalização das atividades do Poder Judiciário, bem como o estabelecimento de um sistema efetivo de investigação e punição das faltas funcionais, de modo a resgatar a confiança da sociedade, que se encontrava profundamente insatisfeita com o sistema de justiça brasileiro<sup>4</sup>.

Segundo Falcão, Lennertz e Rangel, “mais que um tribunal judicial administrativo, o CNJ foi institucionalizado como órgão definidor, implementador e fiscalizador de uma fundamental política pública para a democracia: a política pública da administração da justiça”. (FALCÃO; LENNERTZ; RANGEL, 2009, p.11).

<sup>4</sup> Segundo SADEK (2004, p. 7), em trabalho publicado pouco antes da promulgação da EC 45/2004, eram “inúmeras as pesquisas de opinião retratando a expressiva insatisfação da população com a justiça estatal. Levantamentos de institutos especializados (Vox Populi, Data Folha, IBOPE, Gallup) mostram que, em média, 70% dos entrevistados não confiam no sistema de justiça”.

Para a realização dessa política foram conferidas determinadas atribuições ao Conselho que conforme Sampaio (2007) podem ser divididas em atribuições políticas de controle administrativo, de ouvidoria, correicionais e disciplinares, sancionatória, informativa e propositiva. As atribuições políticas estão relacionadas à autonomia do Poder Judiciário e a ações que tenham por objetivo o cumprimento do Estatuto da Magistratura, compreendendo as funções de planejamento, de defesa da soberania judiciária, regulamentar, mandamentais e de economia interna.

Cabe ao órgão realizar planejamentos para o Poder Judiciário, através dos quais o CNJ adota um papel de gestão estratégica dos recursos administrativos, humanos, logísticos e financeiros do poder ao qual pertence. Apesar de os planejamentos não serem impositivos, o desatendimento das recomendações do CNJ, pode levar à punição em razão do cometimento de falta funcional-administrativa dos administradores de varas, fóruns e tribunais.

A defesa da soberania judiciária refere-se ao âmbito de atuação externa do Conselho, voltando-se para a proteção do Poder Judiciário contra a ingerência de outros Poderes e órgãos constitucionais, bem como de setores da sociedade civil. A atribuição regulamentar está, por sua vez, relacionada à disciplina interna de funcionamento e o detalhe executivo do Estatuto da Magistratura.

Já as atribuições mandamentais consistem na recomendação de providências as quais, se não cumpridas pelos integrantes do Poder Judiciário, os sujeita a responsabilização civil, criminal e/ou administrativa, conforme o caso. Outras atribuições políticas, compreendidas dentre as de economia interna, são: elaboração do seu regimento interno; aprovação da organização e da competência de seus órgãos internos, bem como das atribuições das suas chefias e servidores; e provimento, por concurso público, dos cargos necessários à sua administração.

Uma segunda atribuição geral é a de controle administrativo, cabendo ao CNJ o dever de zelar, para que o Poder ao qual pertence e os serviços notariais e de registro obedeçam aos princípios e regras que norteiam a Administração Pública.

Conforme ditame constitucional, o Conselho pode apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências





necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União (CF, art. 103-B §4º III).

O CNJ possui também a atribuição de ouvidoria, podendo receber qualquer representação contra membros do Poder Judiciário, de serviços auxiliares, serventias e serviços notariais e de registro. As reclamações e denúncias relativas aos magistrados e serviços judiciários são recebidas pelo Ministro-Corregedor.

Sampaio (2007, p. 296) afirma que “essa atribuição não anula a competência disciplinar e correicional dos tribunais. É, ao contrário, a ela concorrente até que se resolva avocar o processo em trâmite, quando a sua sorte ficará nas mãos do Conselho”. Ao órgão é dado o poder de apurar possíveis irregularidades cometidas por membros do Poder Judiciário ou de serviços a ele vinculados, cristalizando assim as suas atribuições disciplinares e correicional.

A partir da atribuição sancionatória, pode o órgão determinar, pela maioria absoluta de seus membros, a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria do servidor, bem como aplicar outras sanções administrativas, salvo a de perda de cargo que depende de sentença judicial transitada em julgado.

As atribuições informativa e propositiva, por fim, concretizam-se na elaboração do relatório anual, no qual deve constar a recomendação de providências que julgar necessárias, dirigindo-a para os órgãos e autoridades responsáveis por executá-la. Podem ser exercidas ainda a qualquer tempo pelo CNJ, mediante a elaboração de notas técnicas.

O conjunto de todas essas atribuições deixa claro a introdução, no Poder Judiciário, a partir da criação do Conselho, das práticas de *accountability*, termo que pode ser definido como “a necessidade de uma pessoa ou instituição que recebeu uma atribuição ou delegação de poder prestar informações e justificações sobre suas ações e seus resultados, podendo ser sancionada política, pública, institucional e/ou juridicamente por suas atividades” (TOMIO; ROBL FILHO, 2013, p. 30).

Segundo Tomio e Robl Filho (2013), nas democracias contemporâneas existem dois tipos de *accountability*: a horizontal e a vertical. A *accountability* horizontal (ou institucional)



se refere à fiscalização realizada pelos próprios órgãos estatais, podendo ser dividida em quatro espécies:

(i) “accountability judicial ‘decisional’”, que significa a possibilidade de requerer informações e justificações dos magistrados pelas decisões judiciais, além de aplicar uma sanção por essas decisões; (ii) “accountability judicial comportamental”, que significa receber informações e justificações sobre o comportamento dos magistrados (honestidade, integridade, produtividade, entre outros), também sendo autorizada a atribuição de sanção; (iii) “accountability judicial institucional”, que diz respeito às informações e às justificações sobre ações institucionais não jurisdicionais (administração, orçamento e relações com outros poderes), assim como a sanção pela realização de processos institucionais inadequados; (iv) por fim, “accountability judicial legal” significa o fornecimento de informações e justificações sob o cumprimento da lei, além da sanção no caso de sua violação (TOMIO; ROBL FILHO, 2013, p. 30).

Já a *accountability* vertical é exercida pela sociedade, ou seja, externamente. Ela pode ser dividida em dois tipos: i) *accountability* vertical eleitoral: os “cidadãos sancionam por meio da eleição os representantes e autoridades eleitas (pelos atos e resultados promovidos)”;

e ii) *accountability* vertical social: “as organizações da sociedade e a imprensa sancionam (por meio de denúncias e a exposição pública) agentes estatais eleitos ou não eleitos” (TOMIO; ROBL FILHO, 2013, p. 30).

No Brasil, o órgão responsável pela *accountability* do Poder Judiciário é composto por 15 membros: 9 magistrados (dentre eles, o Presidente do Supremo Tribunal Federal e um Ministro do Superior Tribunal de Justiça) e 6 membros externos (dois representantes do Ministério Público, dois advogados e dois cidadãos, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal). Para Tomio e Robl Filho,

No que se refere à composição do CNJ, há 60% (nove) dos membros juízes e 40% (seis) dos conselheiros não magistrados. Desse modo, pela análise da composição, observa-se que se mantém forte independência judicial institucional, já que o Presidente do Conselho, o Corregedor de Justiça e a maioria dos membros do conselho são magistrados. De outro lado, há também elementos de *accountability* judicial institucional externa na composição do conselho, pois quatro membros são profissionais essenciais à função da jurisdição (advogados e membros do ministério público) e dois membros são cidadãos de “notável saber jurídico” (TOMIO; ROBL FILHO, 2013, p. 41).

Sampaio (2007), discutindo a natureza do controle exercido pelo CNJ, assevera que:

[...] Se pensarmos que [o controle] “externo” é apenas aquele exercido por um dos Poderes sobre outro (DI PIETRO, 2005, p.638), [o controle exercido



pelo CNJ] não o é. Se for, contudo, o operado por um “órgão estranho à Administração do ato controlado” (MEIRELLES, 1998, p. 546), pode ser. O CNJ é “órgão do Poder Judiciário”, mas é, orgânica e funcionalmente, destacado dos tribunais, juízes, servidores e serviços que controla. É um estranho no próprio ninho. Em primeiro lugar, a sua estatuta de instituição constitucional com autonomia relativa e missão de controle e de garantia de independência do Judiciário já dá a ele especificidades ontológicas. Depois, a composição heterogênea, a incluir dois cidadãos, reforça a sua peculiaridade de órgão administrativo com viés político e o distância das estruturas administrativas fiscalizadas (SAMPAIO, 2007, p. 288).

Diante dessas premissas, entende-se que o CNJ é um órgão que exerce um controle interno, fiscalizando a conduta dos magistrados (*accountability* judicial comportamental), bem como as atividades administrativas, o orçamento e as relações com outros poderes (*accountability* judicial institucional).

Contudo, apesar dos avanços que vem promovendo, a própria composição do órgão de controle demonstra que o Judiciário é um Poder aberto apenas para os juristas, ainda pouco próximo efetivamente da sociedade civil. Com efeito, embora seja composto por 40% de membros estranhos à magistratura, exige-se de todos estes seis indivíduos a formação jurídica, sendo que dois destes membros externos são integrantes do próprio Estado (os representantes do Ministério Público), outros dois da advocacia e até mesmo os representantes da sociedade civil que têm integrado o CNJ, pelo fato de a Constituição exigir que os indicados tenham notável saber jurídico, sempre são integrantes da carreira jurídica.

Fregale Filho (2011) realça, ainda, que os representantes da sociedade civil no Conselho têm, em sua maioria, grande proximidade com o mundo político, sendo que alguns, inclusive, “vieram de serviços técnicos de assessoria parlamentar e consultoria legislativa” (KOERNER; FREGALE FILHO, 2014).

Isso, aliado ao fato de que os dois de seus principais cargos (Presidente e Corregedor-Nacional de Justiça) são ocupados por Ministros dos órgãos de cúpula (STF e STJ), demonstra que a sociedade civil não tem uma efetiva representação no órgão de controle do Poder Judiciário e que a agenda do CNJ é formada internamente, de modo que o discurso da instituição revela que “não se trata de uma fala construída de fora pra dentro, mas de uma fala construída de dentro pra dentro, ainda que mais atenta às demandas externas” (KOERNER; FREGALE FILHO, 2014). Fregale Filho (2013, p. 976) aponta que:

Na verdade, conquanto sua maior visibilidade possa ter ampliado as possibilidades de uma crítica externa, a demanda por um controle social externo foi reiteradamente derrotada, nas últimas quase três décadas, em todos os debates sobre o governo da Justiça. Recusada na constituinte, ela foi ressuscitada na Reforma do Judiciário, que a incorporou em um desenho institucional pautado por um conselho predominantemente preenchido por profissionais do aparato judicial. [...] Em outras palavras, o Conselho representava, tão somente, uma mudança de arquitetura institucional, cuja nova configuração proporcionava uma "ligeira abertura" do Judiciário à sociedade, supostamente mais adequada para que ele oferecesse respostas aos seus problemas, que, contudo, não pareciam dizer respeito ao seu déficit democrático. Escamoteava-se, dessa forma, a demanda por uma mais ampla *accountability*, que incluísse uma dimensão externa de controle no aparato judicial.

Entretanto, apesar de ser um órgão pouco aberto à sociedade, não se pode deixar de reconhecer os instrumentos previstos para a participação social (ainda que restrita) nas ações do Conselho. Dentre eles, destaca-se a possibilidade da apresentação por qualquer cidadão de reclamações e denúncias à Corregedoria Geral de Justiça contra os magistrados e os serviços judiciários. Tal previsão representa a existência de um canal direto entre o CNJ e o cidadão, que, através das denúncias, pode contribuir para a boa governança do Poder Judiciário.

Outros mecanismos de participação direta da sociedade são as audiências públicas<sup>5</sup> e a possibilidade de qualquer cidadão apresentar requerimentos e sugestão sobre tema em estudo ou debate.

Do mesmo modo, sobressaem-se as políticas do órgão visando à concretização da transparência pública no Poder Judiciário, de forma a cumprir o dever de informação, consectário lógico do princípio da publicidade previsto no art. 37 da CF, que também se aplica ao Poder.

O CNJ editou várias resoluções<sup>6</sup> visando a publicidade das informações relativas à gestão administrativa, orçamentária e financeira do órgão. A partir de tais atos normativos, é possível encontrar nos tribunais informações sobre a organização funcional e remuneração dos ocupantes dos cargos públicos; o quadro de magistrados e demais agentes públicos; as despesas efetuadas e os valores desembolsados mensal e anualmente; a produtividade dos magistrados; dentre outras.

<sup>5</sup> Segundo Bochenek, Dalazoana e Rissetti (2013, p. 545), “entre janeiro de 2009 e junho de 2011, por exemplo foram promovidas audiências públicas em onze estados brasileiro, com reiteradas participações de entidades relacionadas às atividades jurisdicionais e centenas de solicitações e reclamações dirigidas por cidadãos”.



O Conselho, também, publica todos os anos o relatório “Justiça em Números”, que é constituído por informações sistematizadas sobre os processos distribuídos e julgados nos tribunais, número de cargos de juízes ocupados e número de habitantes atendidos por magistrado. Tais indicadores ajudam a traçar o perfil da Justiça e a avaliar os tribunais, a partir “[...] das informações sobre litigiosidade; acesso à justiça; perfil das demandas; taxa de congestionamento; recursos humanos, materiais e financeiros; além de trazer estatísticas sobre a população e a economia, relativas às unidades da federação e às regiões” (SADEK, 2010, p. 16).

Além disso, Franco e Cunha (2013, p. 524) realçam que, a partir da instituição do CNJ, “[...] há intensa exposição dos membros do Poder Judiciário, com a divulgação completa do nome dos magistrados frente a suspeita de cometimento de infração disciplinar, bem como julgamentos sendo transmitidos ao vivo por meio do portal eletrônico do Conselho”.

A divulgação de tais dados é de fundamental importância para a democratização do Poder Judiciário, na medida em que possibilita uma maior participação social ao aumentar a capacidade de a população fiscalizar as condutas judiciais e de quem sabe, participar dos processos de tomada de decisão.

Por isso, se diz que a informação é o oxigênio da democracia, já que é a base da participação social.

Com efeito, a publicação de dados referentes às atividades administrativas e financeiras acaba por ser um germen para a realização da *accountability* social sobre o Poder Judiciário. Para Tomio e Robl Filho (2013, p. 42):

Com mais informações sobre orçamento, quantidade de processos apresentados e julgados, estrutura administrativa e tantos outros dados fornecidos pelo CNJ, a população e grupos da sociedade civil podem discutir a atuação do poder Judiciário questionando se a independência judicial institucional está sendo bem utilizada para prestar uma jurisdição adequada e célere aos cidadãos, assim como possibilita analisar importantes elementos de *accountability* comportamental judicial.

<sup>6</sup> Silva, Hoch e Rigui (2013) constataram a existência de cinco resoluções que foram editadas para impor aos órgãos submetido à atuação do CNJ a obrigação de divulgar, por meio de sítios eletrônicos, informações sobre a gestão administrativa e financeira. São elas: Resoluções n. 76, 79, 83, 102 e 115.

Assim, o CNJ, embora não permita o controle direto da sociedade civil sobre o Poder Judiciário, ao concretizar o princípio da publicidade, possibilita o exercício de *accountabilities* pela sociedade e imprensa, por meio da exposição pública, sobre o Poder Judiciário, tornando seus membros mais responsivos e auxiliando a construção e o aprofundamento de instituições mais democráticas (TOMIO; ROBL FILHO, 2013).

O CNJ, ao longo da sua década de existência, tem lidado com muitos problemas que afetam o Poder Judiciário por anos: a morosidade, a inefetividade, a falta de estrutura, o isolamento, o comportamento e postura distanciada de alguns de seus membros, dentre outros.

Para Fonseca (2011, p. 1), “[...] a morosidade e a inefetividade do Judiciário brasileiro são espantosas. Vem-se buscando uma solução para seus problemas há várias décadas, mediante frequentes alterações legislativas. O diagnóstico é sempre o mesmo: crise”. Com efeito, durante muito tempo a lei foi tida como o meio de acabar com todos os males. Esqueceu-se que vários dos fatores que propiciam a crise do Judiciário não dependem de modificações legislativas, mas sim da implantação de técnicas de gestão, da estruturação do Poder através do número de juízes e servidores em geral e das mudanças de comportamento.

Percebe-se, assim, que o Poder Judiciário não se estruturou a fim de que pudesse suportar o aumento das demandas judiciais, de modo que, em geral, não vem conseguindo atender, de forma rápida e eficiente, as pretensões dos indivíduos.

Outro ponto da crise do Poder Judiciário que se apresenta é a questão do comportamento dos magistrados. Mais uma vez, segundo Fonseca (2011, p. 7), muitos juízes apresentam dificuldades “[...] em abandonar concepções vistas como ultrapassadas, pelo fato de eles se apegarem a um individualismo exacerbado e terem dificuldade na interpretação de novos diplomas ou mesmo de velhos sob nova perspectiva”. Além disso, observa-se que o Poder Judiciário por muito tempo permaneceu isolado dos demais Poderes e da sociedade. Segundo Ramos (2010, p. 252),

A revelia de todas as mudanças que se produziram no século XX (do acelerado fenômeno da urbanização aos avanços tecnológicos) o Poder Judiciário permaneceu intocável, praticamente ignorou as transformações, as novas concepções e paradigmas. O Judiciário envelheceu, de um envelhecimento triste, retraído e excludente, apostando no culto das ignotas tradições e perenes bajulações.



Faz-se necessário, portanto, intensificar o processo de renovação do Poder Judiciário, que passa desde a mudança de mentalidades até a solenidade dos ritos, devendo ser abandonada, de vez, a formalidade excessiva e a concepção de que os juízes devem estar afastados da sociedade e dos demais Poderes.

Ao se analisar as ações do CNJ para a solução dessas questões, em menos de uma década de existência, observa-se que ele tem adotado posturas destinadas a resolver os problemas apontados neste estudo, bem como outros que aqui foram desconsiderados.

Destarte, vem instituindo metas para juízes e tribunais em relação à tramitação dos processos com vistas a conferir-lhes maior celeridade, combatendo e expondo condutas irregulares em varas e tribunais do país, punindo magistrados que ajam de modo incompatível com o cargo que ocupam, dentre outras medidas.

Assim, o Conselho tomou decisões que refletiram em muito na moralização do Poder Judiciário frente à sociedade brasileira, a exemplo do fim do nepotismo nesse Poder, da fixação da jornada de trabalho de oito horas nos tribunais, da condenação de magistrados à aposentadoria compulsória, até mesmo de ministro do Superior Tribunal de Justiça.

Para muitos, a sua atuação é de pouca importância, já que obteve poucos resultados práticos em relação à magnitude dos problemas vivenciados; enquanto outros louvam as ações do CNJ, pois pela primeira vez estão sendo expostos os verdadeiros males enfrentados pelo Poder Judiciário e tomados efetivos atos para o seu enfrentamento. Para Sampaio (2007, p. 260):

[...] é preciso compreendermos que o CNJ se não pode dar conta de toda a tarefa que sobre ele se espera, pelas limitações de ordem constitucional, termina sendo um dos meios de diálogo da sociedade com o Judiciário, quando menos (embora esse pragmatismo resolva pouco) uma resposta às reclamações da sociedade, e, ao mesmo tempo, um dos instrumentos de auxílio à boa gestão dos tribunais.

O presente artigo adota como pressuposto a ideia de que a instituição do CNJ é uma importante conquista na consolidação do estado democrático de direito brasileiro, representando um primeiro passo para as mudanças no âmbito do Poder Judiciário, as quais nesses pouco mais de dez anos já podem ser sentidas<sup>7</sup> em prol da celeridade processual, do respeito à dignidade da Justiça e dos princípios constitucionais da Administração Pública (legalidade,

impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), apesar da crise que ainda existe no Poder Judiciário. Assim, tem-se que é possível afirmar que o Conselho, aos poucos, vem conseguindo abrir a “caixa-preta” do Poder Judiciário (expressão cunhada pelo ex-Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva).

O Conselho Nacional de Justiça, a fim de promover as reformas necessárias para o Poder ao qual pertence, lançou uma série de projetos e programas não apenas para a melhoria da gestão administrativa e orçamentária, mas também para a garantia dos direitos humanos fundamentais, os quais abordam questões referentes a conflitos de terras e trabalho escravo, assuntos fundiários, trabalho escravo, à adoção de crianças e adolescentes, a reconhecimento de paternidade, à ressocialização dos presos e egressos do sistema carcerário, a métodos consensuais de resolução de conflitos, à doação de órgãos, células e tecidos, à judicialização da saúde, ao combate à exploração sexual, trabalhos forçados e retirada de órgãos, à violência doméstica contra a mulher.

A atuação em todas essas temáticas representa um novo paradigma para as atribuições do Poder Judiciário, uma afirmação de que o Judiciário é um poder, e enquanto tal, desenvolve funções políticas e sociais, que não pode estar enclausurado em cortes e castelos e que precisa estar aberto aos processos de fiscalização e controle. Percebe-se que os três poderes da República estão carecedores de mudanças institucionais profundas, reformas que os democratizem, que lhes permitam maior eficácia e eficiência e que garantam uma atuação célere e proba.

Verifica-se que embora a temática da reforma, que permeou esse artigo, e que está presente no discurso retórico dos governantes e magistrados, essas autoridades não conseguiram verticalizar a discussão sobre a concepção clássica de separação de poderes e federalismo, pois mesmo com o nascimento do Conselho Nacional de Justiça, continuam intocadas. Reconhece-se os avanços temáticos e de atribuições que o CNJ trouxe a seara

---

<sup>7</sup> Segundo Sadek (2010, p. 19), “na construção deste novo Judiciário foram incorporadas novas peças: julgamentos televisionados; diagnósticos fundamentados em dados; informatização; processo virtual; gerenciamento; elaboração de metas; planejamento estratégico; pacto com os demais poderes; mutirões comprometidos com a efetividade da lei; inspeções; mapeamento de desvios éticos e disciplinares; punições a irregularidades, inclusive se cometidas por desembargadores e ministros; transparência nas promoções; transparência nos gastos divulgados na internet; estímulo a soluções não adversariais, como a conciliação e a mediação; código de conduta para a magistratura”.





judiciária brasileira, mas não se deve esquecer que a situação do Poder Judiciário é peculiar. Põem-se em evidência, pelo menos, duas razões, quais sejam: o temor reverencial que esse poder imprime a maior parte da sociedade e a falta do reconhecimento de sua importância política para o Estado.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entende-se que o Poder Judiciário tem, inegavelmente, posição de extrema relevância na estruturação e organização do Estado brasileiro, pela natureza de suas atribuições e pelos efeitos políticos e sociais de suas decisões. Mas, não se deve olvidar que o Judiciário recebe considerável parcela orçamentária dos cofres públicos, desta feita é função de seus dirigentes e gestores planejar e efetivar suas atividades de forma célere e transparente. Fixar suas prioridades e conduzir suas ações quanto aos gastos, utilização de recursos e prestação jurisdicional com alto grau de probidade e confiabilidade.

Partiu-se do pressuposto que todas as ações do Judiciário devem ser realizadas em nome do povo e com alta carga tributária para a sociedade. Assim, entende-se natural, que num sistema democrático, essas atividades sejam transparentes e sujeitas ao controle democrático que deve ser realizado pelos indivíduos e sociedade.

Os controles das atividades e dos gastos do Poder Judiciário não deve ser restrito ao simples controle de formalidades processuais, em âmbito judicial, ou procedimentais, em âmbito administrativo. Não basta o controle dos tribunais de contas, dos Ministérios Públicos e da Ordem dos Advogados, a configuração do Poder Judiciário brasileiro exige um controle permanente e atento às motivações e fundamentos das ações judiciais e administrativas dos órgãos judicantes.

Entende-se que mesmo com a reforma implementada pela Emenda Constitucional nº 45/2004, a fiscalização orçamentária e administrativa, bem como disciplinar nos tribunais precisa avançar. O Conselho Nacional de Justiça pertence à estrutura do Poder Judiciário, é composto e sua maioria por juízes de diferentes tribunais, e, não raro, está comprometido com os anseios e expectativas da própria magistratura. Deve-se, no entanto, ressaltar que à margem

dessas questões, o CNJ é, atualmente, órgão essencial e indispensável no processo de controle e fiscalização do Poder Judiciário, mas não deve ser o único.

Advoga-se pela consecução de diferentes órgãos de controle, com diferentes estruturas e poderes, com configurações capilares, que seja capaz de atravessar diferentes âmbitos e instâncias, que possam atuar diretamente nos problemas. Ressalte-se que esses órgãos de controle não devem interferir na independência da função jurisdicional dos magistrados, mas devem garantir que tal função seja realizada com alto índice de conhecimento técnico, mergulhada num profundo senso ético e comprometido com os sentidos da instituição, quais sejam, garantia do direito e da justiça.

Compreende-se que o controle do Poder Judiciário, pelo jurisdicionado e pela sociedade em geral, é requisito da democracia e, além disso, representa a garantia da redução e da eliminação de ações e omissões que, escondem, escamoteiam ou protegem irregularidades e improbidades e que impedem o Judiciário de ser um verdadeiro poder democrático.

Deve-se reconhecer que o Poder Judiciário tem vícios antigos que o impedem de alcançar suas verdadeiras funções. Faz-se necessário, no entanto, destacar que os magistrados são seres humanos, e como tais, possuem interesses e racionalidades específicos, ou seja, o Poder Judiciário faz parte da sociedade e como tal deve em conjunto com outros segmentos sociais buscar e construir mecanismos que eliminem injustiças institucionais e vicissitudes de comportamentos que obstaculizem o país realizar com efetividade a democracia e a justiça social.

Entende-se que uma boa administração judiciária é consequência da atuação de juízes comprometidos com a realização da justiça, desde a primeira instância até os mais altos cargos dos Tribunais Superiores. Percebe-se que a ampliação das competências do Poder Judiciário, com o reconhecimento de suas funções políticas, fez aumentar a responsabilidade dos juízes. Esse novo papel exigiu e exige mudança nas ações e comportamentos dos magistrados e das próprias instituições. Torna-se cada vez mais indispensável que os juízes participem ativamente das discussões a respeito do seu papel social e procurem, com serenidade e seriedade, indicar de que modo poderão ser mais úteis à realização da justiça e à concretização da democracia.



A institucionalização do Conselho Nacional de Justiça, após um processo de retrocessos e avanços, representa apenas o ponto de partida para a configuração de um sistema de controle mais efetivo e continua da atuação dos magistrados. Representa um avanço, ainda tímido, diante de suas potencialidades, mas, ao mesmo, tempo extremamente significativo, diante do movimento de seu reconhecimento. O fortalecimento da estrutura e da atuação do Conselho Nacional de Justiça podem significar uma mudança sem precedentes na história do Poder Judiciário brasileiro.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 5 fev. 2015.

BRASIL. **Constituição (1967)**. Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc07-77.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc07-77.htm)> . Acesso em 16 abr. 2012.

DAKOLIAS, Maria. **O Setor Judiciário na América Latina e no Caribe**: elementos para reforma. Documento Técnico nº 319. Washington: Banco Mundial, 1996. Disponível em: <<http://www.sitraemg.org.br/conheca-o-documento-319-do-banco-mundial/#top>>. Acesso em: 18 maio 2015.

FALCÃO, Joaquim; LENNERTZ, Marcelo; RANGEL, Tânia Abrão. **O controle da administração judicial**. 2009. Disponível em: <[academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/1/1e/O\\_controle\\_da\\_administração\\_judicial\\_-\\_português\\_-\\_México.pdf](http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/1/1e/O_controle_da_administração_judicial_-_português_-_México.pdf)>. Acesso em: 5 fev. 2015.

FONSECA, Juliana Pondé. **Problemas estruturais do Judiciário brasileiro**: por um processo cível factível. 2011. 170f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

FRANCO, Ivan Candido da Silva de; CUNHA, Luciana Gross. O CNJ e os discursos do direito e desenvolvimento. **Revista Direito GV**, São Paulo, n. 18, p. 515-533, jul./dez 2013.

Disponível em: <<http://direitosp.fgv.br/publicacoes/revista/artigo/cnj-discursos-direito-desenvolvimento>>. Acesso em: 2 fev. 2015.

FREGALE FILHO, Roberto. **O Conselho Nacional de Justiça e seus possíveis impactos constitucionais**. In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 35., 2011, Caxambu, Anais...Caxambu: ANPOCS, 2011. Disponível em: <[www.anpocs.org.br/portal/35\\_encontro\\_gt/GT17/RobertoFragale.pdf](http://www.anpocs.org.br/portal/35_encontro_gt/GT17/RobertoFragale.pdf)>. Acesso em: 5 fev. 2015.

KOERNER, Andrei; FREGALE FILHO, Roberto. **Do controle externo à participação cidadã**: por uma revisão do modelo do Judiciário brasileiro. 2014. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Principios-Fundamentais/Do-Controle-Externo-a-Participacao-Cidada-Por-uma-revisao-do-modelo-do-Judiciario-Brasileiro/40/32478>>. Acesso em: 6 fev. 2015.

MACHADO, Natália Gaspar. **O Conselho Nacional de Justiça**: um estudo da função normativa. Itajaí: UNIVALI. 2008. 142f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Mestrado em Ciência Jurídica, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2008. Disponível em: <[http://www6.univali.br/tede/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=565](http://www6.univali.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=565)>. Acesso em 6 fev. 2015.

MALUF, Paulo José Leonesi. **Conselho Nacional de Justiça**: análise de sua competência disciplinar. São Paulo: USP. 2013. 184f. Dissertação. (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-12022014-133114/pt-br.php>>. Acesso em: 6 fev. 2015.

PELEJA JÚNIOR, Antônio Veloso. **Conselho Nacional de Justiça e a Magistratura Brasileira**. Curitiba: Juruá, 2009.

RAMOS, Edith Maria Barbosa. Poder Judiciário: burocracia e controle democrático. In: ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO (Coord.). **Direitos fundamentais, democracia e cidadania**: estudos em homenagem a Elimar Figueiredo de Almeida Silva. São Luís: Procuradoria Geral de Justiça, 2010. p. 247-266.



SADEK, Maria Tereza Aina. Poder Judiciário: uma nova instituição. In: DANTAS, Humberto *et. al.* (Org.). **Reforma do Estado brasileiro: perspectivas e desafios**. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, 2010.

SAMPAIO, José Adercio Leite. **O Conselho Nacional de Justiça e a Independência do Judiciário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SILVA, Rosane Leal da; HOCH, Patrícia Adriani; RIGHI, Lucas Martins. A transparência pública e a atuação normativa do CNJ. **Revista Direito GV**, São Paulo, n. 18, p. 489-514, jul/dez 2013. Disponível em: <<http://direitosp.fgv.br/publicacoes/revista/artigo/transparencia-publica-atuacao-normativa-cnj>>. Acesso em 2 fev. 2015.

SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da Silva. Considerações sobre a Reforma do Poder Judiciário. **Revista do Centro de Estudos Judiciários**, Brasília, n. 23, p. 73-76, out./dez. 2003.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 29-46, mar. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n45/a04v21n45.pdf>>. Acesso em 2 fev. 2014.